

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
DE
COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1117 DE 1993

COMISION DE
CONSTITUCION Y LEGISLACION

DISTRIBUIDO Nº 2121 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

MAYO DE 1993

PRESIDENTE DEL BANCO DE PREVISION SOCIAL

Situación Jurídica

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL
DIA 25 DE MAYO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Américo Ricaldoni
Miembros	:	Señores Senadores Ernesto Amorín Larrañaga, Juan Carlos Blanco, Enrique Cadenas Boix, Carlos Cassina, José Korzeniak y Walter Santoro
Asiste	:	Señor Senador Jaime Pérez

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 45 minutos)

Dése cuenta de los asuntos entrados.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema que hoy nos ocupa está vinculado con una resolución del Senado que solicita un estudio de la Comisión de Constitución y Legislación con respecto a eventuales compatibilidades entre los cargos que desempeña el doctor Saldain como Presidente del Banco de Previsión Social y como asesor letrado de ANDA. Ha pedido del señor senador Pérez, postergamos el análisis de este asunto, que comprende dos aspectos, para el día de hoy. Uno de los puntos que debemos considerar --que fuera planteado por quien habla-- es si la Comisión es competente o no para tratar un tema como el que le encomendó el Senado de acuerdo con las competencias establecidas por el reglamento. El segundo a analizar es el tema de fondo que, naturalmente, se discutirá o no en función de lo que la Comisión resuelva acerca de su competencia.

SEÑOR KORZENIAK.- No estuve presente cuando se discutió el tema de las competencias de la Comisión. Por lo que he leído y lo que puedo colegir, se trata de determinar si ella es idónea para pronunciarse sobre la interpretación de determinados artículos de la Constitución, en este caso, el que regula las incompatibilidades de los Directores de entes a la luz de determinados hechos. En el tema que nos ocupa se trata de lo referido al desempeño simultáneo de un cargo como Presidente del Banco de Previsión Social y otro como asesor letrado de ANDA.

Sin hacer demasiado énfasis en el punto, es decir sin entrar a un estudio técnico del asunto, señalo que me da la impresión de que tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes existe una tradición en el sentido de que cuando se plantean algunos temas de interpretación jurídica sobre textos que eventualmente debería manejar el Plenario, se solicita que la Comisión se reúna para interpretar el alcance

de ciertas disposiciones.

Creo que la tradición seguida ha sido b u e n a. S i analizamos la arquitectura del reglamento del Senado o del de la Cámara de Representantes, observamos que cuando se dividen las competencias de las Comisiones internamente, ello se hace en artículos muy lacónicos, que no son explicativos ni taxativos de las competencias de cada una de las Comisiones. Esas disposiciones reglamentarias sólo tratan de orientar a la Mesa para evitar que sea enviado a una Comisión un asunto que es competencia de otra. Aparentemente, nada de lo que puede hacer el Senado deja de ser competencia de algunas de las Comisiones. Desde el punto de vista práctico, eso parece ser así. En general, es difícil que el Cuerpo se pronuncie sin un pronunciamiento previo de una Comisión.

Si aquí se discutiera el alcance de algún artículo de la Constitución, a la luz de una discusión de hecho --que no estaba en discusión, como el desempeño del cargo del doctor Saldain en ANDA--, me parece que no existiría otra posibilidad que la de que el tema sea informado por esta Comisión de Constitución y Legislación. Es decir que pienso que debemos emitir una opinión.

Repito, estoy haciendo un razonamiento que no parte de una interpretación técnica, sino que se basa en una tradición. A mi juicio, siempre es bueno que una Comisión se expida sobre un tema sobre el cual el Senado luego puede tener que pronunciarse. Es obvio que si existía una incompatibilidad, el Senado iba a tener que pronunciarse; aun cuando el control inmediato sobre esa situación lo ejerce el Poder Ejecutivo, es evidente que el órgano habilitado para emitir una opinión es el Senado. Entonces, pienso que esta Comisión tiene competencia en ese sentido. Aclaro que no estoy afirmando que la letra del artículo respectivo del Reglamento abarque, específicamente, este tema. Ninguno de sus artículos --los hemos estudiado cuidadosamente-- hace enumeraciones taxativas de competencias, sino que sólo trata de establecer cómo se distribuirán. Es más, hasta por descarte creo que esta Comisión es competente para emitir una opinión jurídica sobre este tema, al igual que lo hizo cuando se discutió sobre el juicio político, ya que si buscamos en la letra del Reglamento alguna norma que diga específicamente que es competente para eso, seguramente no la vamos a encontrar. También,en circunstancias especiales, esta Comisión interpretó el alcance de la ley que regula a la Comisión Administrativa del Palacio Legislativo, y recuerdo que se produjo una discusión en este Cuerpo.

Todos estos son temas sobre los cuales no surge claramente que están dentro de las atribuciones de esta Comisión. A mi juicio, cuando hay dudas jurídicas, el embudo que tiene el Senado para realizar una consulta interna es esta Comisión.

Por otro lado, desde el punto de vista técnico, podría sostenerse la tesis de que el órgano habilitado sería una Comisión especial o de que previamente el Senado definiera cuál es la finalidad que persigue; es decir, si tiene un fin de control, de sanción o de legislación. En este último caso, si se trata de una finalidad de legislación, el órgano encargado podría ser una Comisión especial. Personalmente, creo que todas esas fórmulas técnicas son posibles.

De todos modos, señor Presidente, la idea que quería manifestar es que de acuerdo a la tradición parlamentaria, lo más común es que los temas de esta clase siempre fueron tratados por la Comisión de Constitución y Legislación.

SEÑOR PEREZ.- La verdad es que no tuve mucho tiempo de hablar con el señor senador Korzeniak, por lo que me gustaría recordarle cómo es que surgió este tema.

En la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes, el señor diputado Borges planteó el problema de la incompatibilidad de la función de Presidente del Banco de Previsión Social con la de Asesor Jurídico de ANDA. El doctor Saldain confirmó que además de Presidente del Banco de Previsión Social se desempeñaba como Asesor

Jurídico de ANDA. Posteriormente, en el semanario "Búsqueda", cuatro catedráticos de Derecho Constitucional afirmaron que, efectivamente, no correspondía el desempeño de ambos cargos, y uno de ellos --no recuerdo exactamente quién-- se preguntaba cómo el Senado de la República le había otorgado la venia en esas condiciones. A partir de esas declaraciones el senador que habla examinó el currículum enviado por el Poder Ejecutivo y comprobó que en el caso del doctor Saldain sólo se hacía una referencia en el sentido de que el currículum había sido enviado al Parlamento en 1986, en oportunidad de su incorporación al Directorio del BPS. Entonces, solicité el currículum del doctor Saldain enviado en 1986 y pude comprobar que allí no figuraba su cargo en ANDA, dado que se reincorporó al mismo recién en 1990. Por lo tanto, en la documentación enviada al Senado en 1990 no figuraba ese hecho, porque, de lo contrario, el Senado no hubiera aprobado la venia.

Debo aclarar que en este tema no está planteada la cuestión de las dotes, la inteligencia o la honestidad de las personas, sino un problema constitucional en cuanto a situaciones que están tipificadas estrictamente en lo que tiene que ver con los Directores de los Entes Autónomos.

En la discusión en el Senado manifesté que una situación similar se produciría, por ejemplo, si un Director de ANCAP fuera, al mismo tiempo, asesor de las empresas ESSO o TEXACO, ya que se trataría de una

situación que estaría en colisión con lo que establece la Constitución. Por lo tanto, pedí que el tema fuera considerado por esta Comisión, y el Senado así lo resolvió.

Por lo expuesto, tengo la impresión --aclaro que no soy abogado y que ante este tribunal de juristas ni siquiera pretendo introducirme en esa materia-- de que el tema de las competencias ya fue resuelto por el Senado cuando dispuso que esta Comisión se encargara de este asunto.

SEÑOR BLANCO.- Los comentarios que acaba de realizar el señor senador Pérez me ayudan a enfocar el punto de vista que voy a exponer. En ese sentido, recordó que este tema no tiene que ver con la persona ni la capacidad funcional del Presidente del Banco de Previsión Social, lo cual nos ahorra toda una discusión que podría resultar incómoda o desagradable y nos permite concentrarnos en un punto puramente jurídico o de Derecho. Precisamente, pienso reflexionar sobre el aspecto jurídico, al margen de lo personal y político.

Por otro lado, el señor senador Pérez acaba de recordar la génesis de su inquietud, y la forma en que en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, que él integra, se planteó esta situación que, una vez advertida, se constituyó en una preocupación que no vacilo en reconocer como genuina y lógica. Aclaro, señor Presidente, que posteriormente voy a referirme a este tema.

A continuación, voy a referirme al tema jurídico

o de Derecho. En esta Sala están presentes un Catedrático de Derecho Constitucional y, además, destacados especialistas en la materia, pero me atrevería a decir que la Constitución no prevé la existencia de un órgano encargado de dictaminar con valor o fuerza jurídica obligatoria sobre situaciones de la naturaleza de la que tenemos planteada. En otros países existen los llamados Tribunales Constitucionales que emiten opiniones sobre esta clase de problemáticas y sobre la incompatibilidad de ciertas normas, actos y situaciones jurídicas con la norma constitucional.

La decisión de ese Tribunal es definitiva y obligatoria; además, los distintos Organismos de la estructura del Estado se deberán ceñir a ese pronunciamiento.

En el caso de la Constitución uruguaya, en una rápida revisión, puedo identificar tres situaciones en las que hay un pronunciamiento sobre la regularidad de determinados actos jurídicos, con fuerza obligatoria. En primer lugar, el procedimiento de inconstitucionalidad de las leyes, previsto en los artículos 256 a 261 de nuestra Carta magna. En segundo término, la ley interpretativa de la Constitución, prevista en el numeral 20 del artículo 85. En tercer lugar, la facultad que otorga el artículo 313 in fine a la Suprema Corte de Justicia para entender en las contiendas de competencia fundadas en la Constitución. En estos casos, podemos señalar que la decisión que tome la Suprema Corte de Justicia en un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad de las leyes, será obligatoria, de acuerdo a lo que establece el artículo correspondiente. También tendrá este carácter --antes señalaba que sería generalmente obligatoria-- la ley interpretativa de la Constitución, al igual que la definición de la contienda de competencia que haga la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 313.

Todos los demás órganos del Estado, forzosamente, deben realizar interpretación de la Carta magna para poder actuar, no solamente cuando su sentido puede resultar oscuro, sino aun cuando éste es claro, a los efectos

de poder funcionar. Esto es algo que nosotros hacemos todos los días cuando, entre otras cosas, dictamos una ley. Para atender los requerimientos de los órganos, es imprescindible que se haga una interpretación de la Constitución, que tendría un carácter --por así decirlo--, funcional o teleológico. Esto no se aplicaría en el caso de tener que juzgar cuál es el acto jurídico correspondiente en determinada situación.

En consecuencia, el Poder Legislativo, en un caso como el que estamos considerando, podrá interpretar la Constitución a los efectos de analizarlo, en cumplimiento de sus competencias. Estas, al parecer --tal como lo ha indicado el señor senador Korzeniak--, se dividen en dos: por un lado, las que tienen que ver con el ejercicio de sus facultades de control --incluso de carácter político-- y, por otro, las relativas a las funciones de legislación. Si estuviéramos analizando esta situación como antecedente o etapa previa a fin de promover la responsabilidad política del Poder Ejecutivo por una culpa "in vigilando", con respecto a una presunta irregularidad jurídica, sería pertinente que evaluáramos su constitucionalidad. Si se llegara a la conclusión de que es inconstitucional, podríamos tener la intención de promover algún tipo de acción política, que forma parte de las facultades de control que posee el Senado, la Cámara de Representantes y, eventualmente, la Asamblea General, de acuerdo con la sección VIII de nuestra Carta Magna.

También sería pertinente nuestra participación

si estuviéramos elaborando una ley interpretativa del artículo 200, ya que podríamos estar alertados por situaciones de este tipo y querer definir los alcances de esta norma. Entonces, como antecedente del cumplimiento de un cometidc específico del Parlamento, en este caso el de legislar, haríamos una interpretación de la Constitución.

Sin perjuicio de ello, considero que no nos encontramos en ninguna de estas dos situaciones. Además, tal como lo ha señalado con acierto el señor senador Korzeniak, al encomendarnos esta tarea el Senado debió haber definido, en primer lugar, el motivo por el cual se nos solicitaba esta interpretación. De lo contrario, por lo menos en quien habla, existiría el convencimiento de que se nos está pidiendo un dictamen propio de un Tribunal constitucional. Precisamente, en estos fundamentos basé mi voto contrario al tratamiento de este asunto en la sesión del Senado.

Por otra parte, en el caso que recordaba el señor senador Pérez, si la propia Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, advierte que en el ámbito de su trabajo se manifiesta una presunta irregularidad jurídica, ante la cual se plantea la posibilidad de ejercer ciertos mecanismos de control político, estaría habilitada para realizar por sí misma un análisis de juridicidad de la situación, a la luz de la Constitución, amén de promover la acción correspondiente. Sucedería lo mismo si en la Comisión de Salud Pública se sospechara que determinado acto del Ministro del ramo se aparta de lo que establece

nuestra Carta Magna. Esto significa que podría analizar el tema y hacer la interpretación adecuada, a los efectos de ejercer las funciones de contralor correspondientes.

Reitero que estamos hablando de una interpretación teleológica y orientada a la acción, no hacia la definición jurídica, que es a lo que me resisto que ésta Comisión asuma. En definitiva, se ha dicho que el Senado nos ha encomendado este trabajo y, de alguna manera, debemos realizarlo. De todos modos, deseo señalar que, a mi juicio, resulta muy difícil llevar a cabo una tarea que es más propia de un tribunal constitucional, en comparación con el trabajo de asesoramiento regular que brinda esta Comisión para los fines de control legislativo. Precisamente, es en este punto donde encuentro que existe un desplazamiento tal vez un tanto sutil de lo que es la competencia específica y propia de este Cuerpo.

Pienso que esta Comisión, o la de Asuntos Laborales y Seguridad Social, podrían abordar este tema, pero no como un dictamen desde el punto de vista constitucional, sino como un requisito para poder ordenar su acción por el camino del ejercicio de sus competencias legislativas o de control. Insisto --recogiendo las observaciones del señor senador Korzeniak-- en que tal vez necesitaríamos una definición del Senado a efectos de ponernos en conocimiento del motivo por el cual se requiere este dictamen.

Por último, debo indicar que no creo que sea del caso requerir la tarea de una Comisión investigadora. Esta, tal como su nombre lo indica --al igual que su

origen en la Comisión d'enquête francesa--, tiene como fin recibir testimonios y llevan adelante la averiguación de hechos. En nuestro caso, los hechos son conocidos y, simplemente, se trata de juzgar y apreciar su compatibilidad con la norma constitucional. Por lo tanto, no encuentro motivos para que actúe una Comisión investigadora o pre-investigadora.

En consecuencia, me inclinaría por no emitir un pronunciamiento sobre este tema, en virtud de que se no se han definido los objetivos finales para los cuales se plantea. Temo que se caiga en algo que muchas veces ocurre en el Senado, es decir, en emitir pronunciamientos, hacer declaraciones y enviar minutas.

Es decir que se trata de realizar ciertos actos que son más bien expresiones de una voluntad, de una aspiración, de un propósito, pero no del ejercicio de competencias en las que tengamos la fuerza jurídica suficiente como para decir que detrás de eso está el peso del derecho --la Constitución y las leyes--, por lo que aquello que dispongamos habrá de ser cumplido o tendrá , de pronto, una contrapartida dentro del equilibrio de poderes, de acuerdo con las Secciones VI, VII y VIII. En definitiva, este es el ejercicio de competencias propias, y me temo que de otra forma estaríamos actuando fuera de ese campo.

De todas maneras, vuelvo al comienzo de mis comentarios, que recogen las expresiones del señor senador Pérez. Aclaro que cuanto estoy diciendo no va en desmedro de lo que me parece absolutamente razonable y legítimo: el hecho de que esta situación ha suscitado una entendible preocupación, en razón de la cual el señor senador formuló un planteamiento a su compañero de la Comisión y, posteriormente, al Senado. Evidentemente, no me opongo a que por los caminos correspondientes se busque dilucidar este tema, por más que de hecho, según las noticias aparecidas en la prensa, el problema de una incompatibilidad habría dejado de estar vigente en estos momentos.

Por los motivos expuestos, señor Presidente, me inclino por no asumir jurisdicción en este tema.

SEÑOR SANTORO.- Señor Presidente: por supuesto, no vamos a efectuar un análisis tan profundo como el del señor

senador Blanco, quien se extendió sobre los aspectos jurídicos y técnicos.

Entendemos que este tema debe ser analizado a través del trámite que siguió cuando fue planteado en el Senado. Hace instantes veíamos que el señor senador Korzeniak trataba de ubicar afanosamente la resolución del Cuerpo. En ese sentido, tengo en mi poder una versión taquigráfica de esa sesión en la que el señor Presidente, cuando se va a votar este punto, expresa lo siguiente: "Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si el asunto pasa a la Comisión de Constitución y Legislación". Eso es lo que se vota.

Este asunto --tal como fue denominado por el señor Presidente en oportunidad de someterlo a la votación del Senado-- tuvo un origen y una evolución posterior. Fue planteado por el señor senador Pérez, haciendo referencia a una cuestión presentada por el señor representante Thelman Borges, y también por la circunstancia de que en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado --reunida esa misma mañana-- se consideró la situación del señor Presidente del Banco de Previsión Social ante una incompatibilidad.

Al formular este planteamiento ante el Senado, el señor senador Pérez expresa que ha examinado el Mensaje del Poder Ejecutivo de julio de 1990, por el que se propuso al doctor Saldain como Presidente del Banco de Previsión Social. El señor senador señaló que en ese Mensaje se

exime al doctor Saldain de presentar su actuación, es decir, las condiciones que lo habilitan para el ejercicio del cargo, en virtud --según se dice-- de su envío en oportunidad de solicitarse la venia correspondiente para su designación como integrante del Directorio de la Institución con fecha 25 de abril de 1986. Asimismo, se destaca que en el Mensaje del año 1986 no se dice ni una sola palabra sobre el tema de A.N.D.A., en razón de que aún no estaba ejerciendo ese cargo. Entonces, el señor senador Pérez culmina su exposición manifestando: "Por lo tanto, en la Comisión consideramos que estábamos ante un hecho anormal y que correspondía solicitar al Cuerpo, quizás por vía de la Presidencia, que el tema --se trata de una persona que se encuentra desempeñando funciones en el mencionado Banco con venia del Senado de la República-- pase a la Comisión de Constitución y Legislación."

Este es el planteamiento original efectuado por el señor senador Pérez. Luego interviene el señor Presidente del Cuerpo, quien indica que no corresponde el planteamiento formulado por el señor senador Pérez, porque considera que es del caso aplicar los artículos 197 y 198 de la Constitución, en referencia a los controles que realiza el Poder Ejecutivo sobre el funcionamiento de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. A continuación, fundamenta su exposición señalando que el planteamiento del señor senador Pérez no era procedente.

Entonces, el señor senador Cassina hace uso de la palabra. A través de sus expresiones, advertimos que el asunto va tomando otra perspectiva. Dice el señor senador Cassina: "Pienso que el Senado debe examinar el punto a través de una Comisión Especializada, ya que es claro que cualquier señor senador o bancada puede formular un planteamiento al Poder Ejecutivo e, inclusive, se podría llegar a una interpelación. Pero considero que actuaríamos más seriamente si la Comisión competente del Cuerpo, que es la de Constitución y Legislación, examinara el tema desde el punto de vista de sus estrictas facultades; esto es, hasta dónde la situación planteada por el señor Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social está comprendida en las previsiones del artículo 200 de la Constitución y determina un caso de incompatibilidad de los que esta norma prevé." Es decir que aquí el asunto se plantea desde un punto de vista de mayor rigurosidad constitucional, con un más amplio alcance técnico, sacándola de la situación precisa originariamente planteada, en el sentido de que el Mensaje del Poder Ejecutivo --en oportunidad de la designación del doctor Saldain-- no hacía referencia a que el señor Presidente de ese Banco era Asesor Letrado de A.N.D.A..

Más adelante, el señor senador Cigliuti insiste en la misma línea del señor senador Cassina. En una exposición más amplia, hace referencia a la reunión de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, que había tenido

lugar ese día en horas de la mañana, y cuya tarea era la de recibir al Directorio del Banco de Previsión Social para tratar un tema específico. Entonces, en la sesión del Senado el señor senador Cigliuti desarrolló la que fue la postura del señor senador Cassina, y después de hacer algunas referencias con respecto a la situación específica del doctor Saldain, concluyó señalando de que en el año 1986 --en oportunidad del Mensaje citado del Poder Ejecutivo-- el doctor Saldain no trabajaba en A.N.D.A., institución a la que ingresó recién en 1987. Indicó, que por esa circunstancia, cuando el Poder Ejecutivo elevó la solicitud de venia correspondiente para la designación del doctor Saldain, en el año 1990, no tomó en cuenta esa situación, porque se remitió exclusivamente a la de 1986.

El señor senador Cigliuti culmina su exposición señalando que el Senado puede pedir a una de las Comisiones especializadas del Cuerpo --o aquélla que tenga una determinada actividad relacionada con el caso-- una información respecto a un cierto tema. Eso es lo que concluye el señor senador, y es apoyado por algunos otros integrantes del Cuerpo.

Sin embargo, cuando se somete esto a votación, se vota el asunto. Es así que en el seno de la Comisión se planteó el tema de la competencia. Se ha dicho que es normal que las Comisiones del Senado informen sobre distintos planteamientos que se le formulan. En este

caso, el Senado ha solicitado a la Comisión que informe sobre una situación determinada de incompatibilidad de un funcionario que ejerce determinada función pública.

Ese tema es el que tiene la Comisión para tratar y debe resolver si es competente o no.

El señor senador Blanco ha hecho un análisis muy amplio y ajustado sobre la naturaleza de los Tribunales Constitucionales que analizan y resuelven situaciones de este tipo. No tenemos esa condición, como así tampoco el Senado de la República. Pero ha sido práctica generalmente aceptada que las comisiones procedieran a dar información al Cuerpo. Reitero que el Senado es el que ha reclamado un informe sobre una situación de incompatibilidad, no en la referencia al tema político en sí mismo o a los problemas derivados de los Mensajes, de las ausencias y de la falta de información, sino sobre un tema típico de incompatibilidad. El también ha dicho que previamente habría que reclamar al Cuerpo que señalara para qué solicita este informe. A nuestro juicio, el Pleno no lo hace a los efectos de formular ninguna actividad determinada, precisa y fáctica, sino que simplemente procura conocer el hecho. Creemos que la Comisión puede proceder a dar la información una vez que se acepte el criterio de que ésta tiene competencias en ese sentido, más allá de toda referencia de orden funcional, estricta, específica y personal. Esto no está en juego y no debe ser considerado porque nunca lo estuvo, ni siquiera en el planteamiento originario, acerca del cual el señor senador Pérez --tal como lo acaba de señalar-- alejaba toda referencia a ese respecto.

Por lo tanto, lo que debemos resolver es si la Comisión tiene competencia para brindar al Senado un informe de carácter técnico en un tema específico de incompatibilidad con referencia precisa a la aplicación de uno de los incisos del artículo 200 de la Constitución de la República. Creemos que la Comisión --como ha sido tradición en los

Cuerpos Legislativos-- podría hacerlo.

SEÑOR CADENAS BOIX.- He escuchado con mucha atención las distintas exposiciones que se han hecho sobre este tema y quiero recurrir a la intervención que realicé en el momento en que se aprobó esta decisión en el Senado. En dicha oportunidad dije que estimaba muy procedentes y de muchos fundamentos las manifestaciones formuladas por el Señor Presidente del Cuerpo. Sin embargo, como integrante de la Comisión de Constitución y Legislación no podía pronunciarme con seguridad en ese momento sobre un tema de esta naturaleza y que, por lo tanto, iba a acompañar con mi voto el pase de este asunto a la respectiva Comisión, donde lo estudiaría con la debida profundidad para luego pronunciarme.

Este tema se me plantea desde un triple punto de vista.

En primer lugar, el Senado pudo habernos planteado una situación ascéptica , en el sentido de qué sucedería con un director de un Ente Autónomo que eventualmente estuviera ocupando un determinado cargo de asesor en una empresa con la que posiblemente pudieran existir conflictos de intereses.

En segundo término, podría habernos consultado teniendo en cuenta la existencia de una eventual situación de conflictos de intereses entre un director de un Ente Autónomo y una empresa particular, acerca de qué medidas políticas o de control puede ejercer el Senado frente a este hecho. Aquí también estaríamos ante una situación ascéptica relativa a problemas personales.

En tercer lugar, se dio la situación de que el Senado planteó a la Comisión un hecho que refiere directamente a una persona que es Director del Banco de Previsión Social y a las funciones que él viene cumpliendo en la empresa ANDA, que tiene una determinada vinculación

con dicha Institución de la que podría derivar un conflicto de intereses para esa persona.

Personalmente, a la consulta hecha por el Senado sobre un punto de vista y una persona concreta, no le encuentro --sin perjuicio de que pueda variar mi opinión en base a lo que aquí se diga-- un mayor asidero. Creo que este es un tema propio de otro tipo de investigación sobre una situación concreta y no general y en ese sentido no se me presentaría ninguna duda en cuanto a que la Comisión tendría una competencia definida y determinada.

Aquí se trata de un asunto personal del doctor Saldain y su vinculación con la empresa ANDA. Por lo tanto, creo que no es competencia del Senado pronunciarse sobre ese tema. Por ende, tampoco lo es de la Comisión. Deseo aclarar que el Cuerpo sí la tiene, pero una declaración suya no tendría eficacia jurídica y obligatoria frente al caso que se le somete a su consideración. Dicho con otras palabras: si el Senado resuelve que el doctor Saldain está en una situación de implicancia o de conflicto de intereses con respecto al cargo que ocupa en ANDA y hace esa declaración ¿qué actitud toma el Poder Ejecutivo? O le llama la atención o, simplemente, tira esa comunicación al canasto y, por lo tanto, no se suscita ninguna consecuencia jurídica. Entonces, frente a estos hechos el Cuerpo puede --allí sí estaríamos dentro de sus competencias de control-- llamar al Ministro del ramo a Sala y pedirle los correspondientes informes sobre esa situación anómala. Si fuera del caso y se comprobara la existencia real de ese conflicto de intereses, podría hacer efectiva la responsabilidad política correspondiente.

No creo que el Senado en sí y la Comisión , como órgano especializado integrante del mismo, puedan tener un pronunciamiento , jurídica y constitucionalmente eficaz sobre una situación concreta que se somete a su consideración.

Pienso que el camino es otro: el de la responsabilidad política, fundada en determinadas situaciones de hecho, como las aquí planteadas.

Con relación a la persona del señor Saldain --que como es público y notorio acaba de renunciar a su cargo en ANDA-- y no estando en cuestionamiento su honradéz ni su hombría de bien, quiero decir que considero que el tema está agotado porque, al haber renunciado, la implicancia, el conflicto de intereses es algo que ha finalizado. Creo que el asunto , independientemente de si somos o no competentes, está definitivamente concluido

SEÑOR CASSINA.- Me voy a referir exlcusivamente al tema procesal de previo y especial pronunciamiento, que encaró muy bien, entre otros, el señor senador Santoro, en una correcta interpretación de la finalidad perseguida con la moción presentada al Senado y que se votó , por mayoría, afirmativamente.

También tengo opinión sobre el tema de fondo, pero de ello hablaré si es que la Comisión decide seguir adelante con el tema y se declara competente.

Quiero señalar que estoy examinando el tema de la competencia de la Comisión con un poco menos de rigor jurídico que el usado por otros miembros de la Comisión. Al respecto, quiero volver sobre lo ocurrido en la Comisión que, en cierto modo , está recogido en mis expresiones en el Senado y a las

que acaba de hacer alusión el señor senador Santoro. Digo esto con el fin de explicar por qué asigno a este tema y a la solución que se procura darle, un carácter en el que las apreciaciones políticas priman, a mi juicio, sobre las jurídicas lo que, sin embargo, no supone pasar por encima de ellas, violentando los textos.

El 11 de mayo , la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado estaba convocada para recibir a los integrantes del Directorio del Banco de Previsión Social, a efectos de escuchar su información sobre el tema de la contratación, previa licitación pública internacional , de una empresa privada para prestar determinados servicios en el área de la informática. El día anterior se había planteado en el seno de una Comisión de la Cámara de Representantes, el tema de la presunta incompatibilidad del Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social, señor Saldain, por desempeñar, simultáneamente funciones como asesor letrado de ANDA, Asociación Nacional de Afiliados. Con el Directorio del Banco de Previsión Social en antesala y a solicitud del Presidente de la Comisión, señor senador Jaime Pérez, los cinco miembros presentes --señores senadores Pérez, Cigliuti, Elso Goñi, Arana y quien habla-- deliberamos sobre una preocupación planteada originalmente por el señor senador Pérez acerca de si, planteada públicamente la presunta situación de incompatibilidad del señor Saldain, correspondía, o no, que la Comisión le recibiera, aunque fuese para tratar un tema ajeno al de la incompatibilidad.

En esa circunstancia señalé que el Directorio estaba allí , respondiendo a una invitación de la Comisión, a efectos de estudiar un tema detrminado, que a todos nos preocupaba. Por lo tanto, la Comisión debía reunirse con ellos a fin de informarse sobre el punto. Sobre el tema de la presunta incompatibilidad del señor Saldain propuse que la Comisión como tal, planteara esa tarde, en la sesión ordinaria del Senado, que éste encomendara a la Comisión de Constitución y Legislación el estudio del tema.

Hice eso porque creía, tal como reprodujo el señor senador Santoro, que el tema no podía serle ajeno al Senado, en tanto es un órgano de control de los actos de la administración. En función de ello, con el pronunciamiento de la Comisión, se habilitaría que un senador una bancada, o el Senado en su conjunto formularan algún tipo de planteamiento en función de los instrumentos de contrrol que la Constitución otorga a los cuerpos parlamentarios. Pero también --y lo digo claramente-- quise evitar --no por pensar que alguien tuviera otro propósito-- una situación de escándalo en torno al señor Saldain que no le iba a hacer bien a nadie y que tengo claro que no se lo merecía la persona anteriormente citada. Más allá de que él esté en el acierto o en el error y de que exista o no una situación de incompatibilidad, creo que tiene una personalidad intelectual y moral que no está en tela de juicio.

ESto fue lo que expresé en aquel momento.

Me parecía que la forma de trabajar seriamente sobre el tema era que el Senado lo examinara , a través de la Comisión especializada correspondiente.

Este planteamiento estaba guiado, fundamentalmente, más por un propósito político serio que por una opinión jurídica. Tan es así que, personalmente, reconocí en la sesión del Senado que las objeciones de tipo reglamentario o jurìdico planteadas por el señor Presidente del Seando, eran importantes, serias y bien fundadas. Yo pensaba que de esa forma estaríamos encauzando un tema que podía deformarse de una manera que no le iba a hacer bien a nadie. Por el contrario, estudiado por esta Comisión, tendría un trámite serio y responsable

Digo esto para que se sepa cuál fue el sentido de esa moción que fue compartida por los demás miembros de la Comisión, encomendándose al señor Jaime Pérez que la formulara esa tarde en el Senado, tal como lo hizo y, de inmediato, la Comisión pasó a recibir al Directorio del Banco de Previsión Social, con el cual siguió trabajando hasta el día de hoy.

Me parece que no exorbita los cometidos habituales de esta Comisión que ella se pronuncie --no sólo porque el Senado así lo dispuso-- sobre un tema de interpretación constitucional. Obviamente, el pronunciamiento de la Comisión no tiene, por sí mismo, efectos vinculantes, sino que es un asesoramiento al Senado. Si el Cuerpo decidiera --cosa que no sé ni estoy proponiendo-- emitir un pronunciamiento basándose en lo que informe la Comisión, pienso que tampoco tendría efectos vinculantes. Considero que en base a lo que la Comisión decida --si es que quiere asumir la competencia-- cada uno sacará sus propias conclusiones y procederá como corresponda.

No quiero entrar en consideraciones de tipo jurídico --que aquí se han hecho con seriedad y merecen mi respeto--, sino aclarar a esta Comisión los fundamentos de tipo político que, en lo personal, me guiaron a formular oportunamente esta moción en el seno de la Comisión y a defenderla con los conceptos que oportunamente, en el Senado reiteró el señor senador Santoro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como los señores senadores recordarán, quien habla planteó, en las sesiones anteriores, el tema previo de la competencia de la Comisión. En esa oportunidad expresé mi punto de vista en el sentido de que esta Comisión no era competente en el asunto, tal como consta en la versión taquigráfica correspondiente. Sin embargo, luego de escuchar por su orden a los señores senadores Korzeniak, Blanco, Santoro, Cadenas Boix y Cassina, debo decir que considero que esta Comisión, en definitiva, es competente. Se trata de un tema difícil, opinable y sigo entendiendo que las normas reglamentarias que hacen a la vida del Senado --y concretamente

de sus Comisiones-- deberían ser más explícitas o precisas. Tal como lo han expresado otros señores senadores, creo que es muy claro que existe una historia --por lo menos en lo que yo conozco, que es la vida del Senado en los últimos ocho años-- que de alguna manera nos obliga a asumir la competencia que yo creía que no correspondía, tal como lo manifesté en las sesiones anteriores. Inclusive, en el transcurso de esta sesión, hojeando el Reglamento del Senado en la parte que puede considerarse aplicable al tema que estamos considerando --me refiero al Capítulo XVI, cuyo artículo 126 en su primer inciso-- advierto que se expresa que el Senado tendrá Comisiones Permanentes --y ésta es una de ellas-- encargadas de dictaminar sobre los asuntos sometidos a su consideración. Advierto que no se refiere a los proyectos de ley sometidos a su consideración sino que habla de "asuntos sometidos a su consideración". Esto es algo que a mí --y lo digo con la mayor franqueza-- se me había pasado por alto. No se puede entender que se establezca una relación casi de dependencia entre cada una de las Comisiones Permanentes y el Cuerpo que las designa.

Pienso que lo que se pueda decir jurídicamente en contra de este punto de vista tiene fuerte peso. También en mi ánimo y en mi razonamiento puramente jurídico pesó al expresar mi opinión en aquel momento como ocurre ahora al reconocer que he cambiado de parecer. Aclaro que decir esto no me produce ningún tipo de incomodidad porque bueno sería que de tanto en tanto el intercambio de opiniones que se realiza en una Comisión tuviera el sentido que normalmente posee, es decir que sirva alternativamente para confirmar puntos de vista y, a veces, para modificarlos. Esto nos ocurre todos los días en los temas más pequeños y en los más importantes, hasta en la redacción que daremos al artículo de la ley menos relevante,

donde enfrentar puntos de vista nos permite llegar a una decisión final que puede ser o no unánime pero que nos da mayores seguridades en las resoluciones definitivas.

Pienso que lo que señalaba el señor senador Cassina también es importante, pues en modo alguno el aspecto jurídico queda desplazado por una consideración política --digo esto en el mejor sentido de la palabra-- por el hecho de que se tomen en cuenta ciertos acontecimientos políticos.

Considero que éste es un tema trascendente porque la Comisión de Constitución y Legislación está integrada por personas a las que se les atribuye versación en Derecho pero también --y paralelamente-- debemos tener en cuenta las consideraciones políticas que correspondan.

Al escuchar este debate, que creo es muy importante, pensaba que una postura que significara desconocer la competencia de la Comisión podría ser interpretada torcidamente, y dicha interpretación inaceptable podría ganar terreno dentro y fuera del ámbito político como una forma lisa y llana de eludir un pronunciamiento que aún no hemos adoptado y que si se vota que la Comisión tiene competencia tendremos que analizar entre todos. Sea cual fuere el resultado de todo esto --y no debemos engañarnos-- siempre tendrá consecuencias políticas. Así nos declaremos competentes o no, deberemos asumir las consecuencias políticas correspondientes. Entonces, declarados competentes, el resolver el tema en un sentido o en otro --hay varias posibilidades-- también tiene consecuencias políticas. También las tiene el hecho de que --en eso coincidimos todos-- cualquier pronunciamiento de la Comisión carece de efectos vinculantes para el Senado y menos aún de obligatoriedad para ningún sector

político. Incluso, un determinado pronunciamiento político podría haber sido efectuado dentro del Senado sin que el tema se derivara a una Comisión.

Lisa y llanamente se podría haber puesto en funcionamiento cualquiera de los mecanismos de contacto o de vinculació.. entre el Parlamento --a través de cualquiera de sus Cámaras-- y el Poder Ejecutivo, ya sea desde el llamado a Comisión de un Ministro; su presentación ante la Comisión General o incluso a través de una interpelación. Quiere decir que lo que ocurre en el Senado, en definitiva, tiene consecuencias jurídicas, porque la afirmación de que no existe un hecho vinculante es algo que entraña una naturaleza jurídica y, obviamente, tiene consecuencias políticas. Aquí se han realizado algunas consideraciones de tipo constitucional y basándome en la lectura de la disposición reglamentaria que me parece importante, me veo en la obligación de modificar la opinión expuesta en sesiones anteriores, llegando a la conclusión de que la Comisión es competente. Por lo tanto, tiene obligación de tratar el tema ante la resolución votada en su momento por el Senado.

SEÑOR AMORIN LARRAÑAGA.- Mi intención no es entrar en el tema jurídico que ya se ha debatido ampliamente y los distintos señores senadores han expuesto claramente cuál es la actitud que se debe asumir.

Desde mi punto de vista la Comisión de Constitución, y Legislación no es competente para emitir una definición sobre el tema planteado que se ha puesto a su consideración. No lo es porque no tiene facultades para determinar si existe o no razón ya que no es una Comisión investigadora que

pueda interiorizarse en el tema con competencia suficiente como para decidir si la actitud debe ser a favor o en contra.

Pienso que el cometido de esta Comisión, de acuerdo con sus facultades, es realizar el estudio de determinadas normas jurídicas que se someten a su consideración, pero no es el de actuar como juez frente a planteamientos de la naturaleza invocada.

Quizá debido a que en parte he abandonado el ejercicio de la profesión, me he olvidado de algunas normas jurídicas pero, de todas formas, considero que sería un exceso que esta Comisión se convirtiera en juez frente a una situación como la que ahora se plantea.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa advierte que existe una pequeña dificultad porque tendría que haber una propuesta, ya sea en un sentido o en otro, para que pudiéramos realizar una votación.

En este momento la Secretaría me advierte que hay una propuesta del señor senador Santoro.

Léase.

(Se lee:)

"Si la Comisión tiene competencia para expedirse en un tema de carácter técnico."

No estoy seguro de que esta sea una propuesta concreta, que es lo que necesitamos para poder votar.

SEÑOR PEREZ.- Frente a juristas tan calificados simplemente diré que lo que vamos a votar es realmente delicado, porque el artículo 200 de la Constitución

de la República no admite absolutamente ninguna duda. Además, el propio interesado ha renunciado públicamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- A mi juicio, esto es posterior al resultado de la votación.

SEÑOR PEREZ.- Hice esa afirmación porque de la votación puede resultar que la Comisión no sea competente.

SEÑOR PRESIDENTE.- No se van a votar dos mociones simultáneamente. Lo que se va a someter a votación es la moción presentada por el señor senador Santoro a través de la cual se declararía competente a la Comisión para resolver sobre lo que, a su vez, decidió el Senado en la sesión correspondiente.

En consecuencia, si dicha moción tiene mayoría, la Comisión será competente; de lo contrario, será incompetente. Esa es mi interpretación personal.

SEÑOR SANTORO.- La utilización del término "competencia" que tiene una vastísima tradición en materia procesal --a veces implica situaciones dilatadas en el tiempo cuando hay contienda de competencias, y recuerdo que Couture tiene un libro sobre esta materia-- puede impactar. Quizá convenga utilizar otra terminología, como ser que la Comisión resuelve proceder a estudiar el asunto que le sometió el Senado conforme a su resolución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que lo que vamos a votar todos los miembros de la Comisión es lo que acaba de exponer el señor senador Santoro. En una palabra, si la Comisión decide proceder a analizar

el asunto que le fue sometido por el Senado en una sesión anterior.

(Se vota:)

4 en 7. Afirmativa.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Deseo fundar mi voto señalando que el argumento que realicé fue estrictamente de índole jurídica. Entiendo e interpreto las competencias de la Comisión en función de las facultades del Senado y de la utilidad del resultado que esa decisión va a tener. Utilidad en el sentido de si el pronunciamiento de esta Comisión va a servir o no para que el Senado pueda tener un pronunciamiento vinculante en este caso. Precisamente, al no poder emitir el Senado un pronunciamiento de esa índole sobre el tema sometido es que he votado negativamente en cuanto a la función de competencia de esta Comisión. Sin perjuicio de ello, no creo que esto sea inconveniente, porque es útil analizar --tal como lo resolvió la Comisión-- el punto sometido a su consideración desde el punto de vista de un ejercicio sobre una cuestión de hecho.

SEÑOR BLANCO.- Por la vía de fundamento de voto, deseo dejar dos constancias. En primer lugar, como es notorio, he votado negativamente la resolución que adoptó la Comisión, pero ello no será óbice a que en los trabajos a que la misma se aboque con respecto a este tema, no preste la más diligente y desapasionada cooperación para el buen éxito de la tarea que se aborde. En segundo término, quiero reafirmar --en esto coincido también con el señor senador Cadenas Boix--que me temo que lamentablemente, a posteriori del trabajo de la Comisión y suponiendo que ella se expida finalmente diciendo que hay incompatibilidad o que no la hay, terminaremos en la sala del Senado discutiendo un proyecto de declaración o de resolución que diga lo que la Comisión está recomendando. Justamente en mi exposición inicial señalé que discrepo con eso, porque es necesario un pronunciamiento del Cuerpo. Insisto que, cualquiera sea el contenido --determinando que hay incompatibilidad o no, en este asunto o en otro--me resisto a que los órganos ejecutivos, legislativos o judiciales tomen acciones que excedan lo que son sus competencias. Pienso que, en definitiva, ello tiende a desgastar su propio perfil institucional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una breve fundamentación de voto. Creo que sí hay un aspecto que está vinculado a la labor de esta Comisión. En la medida en que ella se considera habilitada y, en consecuencia obligada, a tratar el tema en discusión, se está reconociendo un efecto vinculante entre la decisión del Senado y lo que acabamos de votar. Ese sería el primer aspecto de la cadena de acontecimientos que han venido ocurriendo en la materia y produce un efecto vincultante, en virtud del cual precisamente ahora nos abocaremos a analizar lo que llamaría "el fondo del

asunto".

En cuanto a que lo que resuelva la Comisión no obliga al Senado, es decir que no tiene efecto vinculante, es exacto; tampoco lo tiene ningún otro parecer de una Comisión Permanente o no del Senado. Por eso se les denomina "Comisiones asesoras". De modo que me parece que ese no es un argumento que se pueda utilizar para decir que la Comisión se debe pronunciar o no. Todos los pronunciamientos de las Comisiones, incluso los de las más relacionadas con temas de alta temperatura parlamentaria --como son las comisiones investigadoras-- elaboran informes que la Cámara de Representantes o la de Senadores toman o dejan.

SEÑOR BLANCO.- Sugiero que ahora procedamos a fijar el régimen de trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo, señor senador.

SEÑOR KORZENIAK.- Haciendo pie en una frase del señor Presidente que se refería a lo vinculante que existía en este asunto --que era que la Comisión se abocó a estudiar un tema porque el Senado se lo solicitó y el reglamento establece que debe analizar los asuntos que le envíe el Cuerpo--pienso que el régimen de trabajo debería comenzar, por razones de disciplina expositiva, tratando de delimitar, el día que entremos al fondo del asunto --como ya de alguna manera lo insinuó el señor senador Cassina--, qué es lo que el Senado en realidad le encomendó a la Comisión. Es decir que debemos redondear ese concepto que creo que, en líneas generales, se expresa por la idea de determinar el alcance de la incompatibilidad a la luz de una situación de hecho. A mi juicio, eso es lo que el Senado encomendó a la Comisión.

Pienso que debemos discutir lo que he señalado. Personalmente, no estoy en condiciones de hacerlo en el día de hoy. Posteriormente, deberemos emitir nuestras opiniones con respecto al alcance de este artículo que, como todos los relativos a las incompatibilidades de la Constitución, está lleno de dificultades gramaticales. Como los señores senadores habrán notado, no son disposiciones demasiado claras.

Concretamente, propongo que en la sesión en que nos aboquemos al análisis de este asunto, se delimite exactamente el alcance del estudio de la Comisión. Me refiero a hacer una especie de síntesis de lo que el Senado le encomendó a la Comisión que, de alguna manera, ya fue relatado por los señores senadores Santoro y Cassina. Pienso que podemos redondear el asunto para luego comenzar a trabajar.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión se reunirá nuevamente para continuar el estudio del tema el próximo jueves a las 14 y 30 horas.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 14 y 14 minutos)

ACTA Nº 211

En Montevideo, el veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres, a la hora quince y tres minutos, se reúne la Comisión de Constitución y Legislación del Senado.-----------
Asisten los Senadores miembros doctores Ernesto Amorín Larrañaga, Juan Carlos Blanco, Carlos Cassina, José Korzeniak y Américo Ricaldoni.--
Concurre el señor Presidente del Senado doctor Gonzalo Aguirre Ramírez.---
Faltan con aviso los Senadores doctores Enrique Cadenas Boix y Walter Santoro.---------------------------------------
Preside el señor Senador Américo Ricaldoni.-----------------
Actúa en Secretaría la señora Beatriz Pérez Rovira asistida por el Ayudante de Comisión señor Jaime Gallinal.------------
La Comisión considera en primer término el proyecto de ley por el que se declara el día cinco de julio de cada año "Día del trabajador judicial" Carpeta Nº 1126/93. Se aprueba por unanimidad y se nombra miembro informante al Senador Korzeniak.---
A continuación se entra al orden del día: "Resolución del Senado de fecha once de mayo próximo pasado, relativa al Presidente del Banco de Previsión Social. Análisis de la competencia que tiene al respecto la Comisión", (Carpeta número 1117/93).---
De lo tratado se toma versión taquigráfica que consta de treinta fojas útiles y forma parte integrante de la presente acta.--
A la hora dieciséis y cinco minutos se suspende la toma de versión taquigráfica y la Comisión dispone la metodología de trabajo y la definición exacta del objeto a que están abocados, expresado en el siguiente orden del día: 1) Cuestión planteada por el Senado a la Comisión de Constitución y Legislación el día once de mayo próximo pasado; 2) Alcance del artículo 200 de la Constitución; 3) Aplicación de dicho artículo constitucional al caso concreto; y, 4) Consecuencias que deriven del anterior análisis, que incluirán entre otros, persistencia de la incompatibilidad luego de la renuncia y actuación del Poder Ejecutivo en la materia.----------------
A la hora dieciséis y veinte minutos se levanta la sesión. Para constancia se labra la presente que, una vez aprobada, firman el Presidente y la Secretaria de la Comisión.---------

AMERICO RICALDONI
Presidente

BEATRIZ PEREZ ROVIRA
Secretaria

rp.2